

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

Parecer da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um código de conduta para os sistemas informatizados de reserva

(2008/C 233/01)

A AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o artigo 286.º,

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente o artigo 8.º,

Tendo em conta a Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados, nomeadamente o artigo 41.º,

Tendo em conta o pedido de parecer nos termos do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, recebido da Comissão Europeia em 20 de Novembro de 2007,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER

I. INTRODUÇÃO

Consulta da AEPD

1. A proposta de regulamento relativo a um código de conduta para os sistemas informatizados de reserva foi enviada pela Comissão à AEPD para consulta, nos termos do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001 (adiante designada «a proposta»).
2. A proposta diz respeito ao tratamento dos dados dos passageiros pelos sistemas informatizados de reserva (adiante designados «SIR») e está estreitamente relacionada com outros regimes de recolha e utilização de dados dos passageiros, tanto na UE como em relação a países terceiros. Estes regimes são de grande interesse para a AEPD, que se congratula com a consulta da Comissão.

A proposta no seu contexto

3. O objectivo da proposta é actualizar as disposições do código de conduta para os sistemas informatizados de reserva estabelecido em 1989 através do Regulamento (CEE) n.º 2299/89 do Conselho. O código parece estar cada vez mais desadaptado às novas condições de mercado e precisa de ser simplificado de modo a reforçar a concorrência — mantendo embora as salvaguardas básicas e assegurando, simultaneamente, a informação dos consumidores de uma forma neutra.
4. O principal enfoque da proposta não é a protecção dos dados pessoais. No entanto, atendendo a que os SIR processam efectivamente uma enorme quantidade destes dados, foi desenvolvido na proposta um artigo específico sobre a protecção de dados com vista a complementar as disposições da Directiva 95/46/CE, que continua a aplicar-se como *lex generalis*.
5. Outras disposições da proposta têm também impacto na protecção de dados, mesmo se o seu principal objectivo é assegurar que todos os agentes envolvidos sejam informados por igual, numa perspectiva de concorrência leal. A protecção da identidade dos assinantes, quer se trate de pessoas singulares ou de empresas, é também um elemento positivo em termos de protecção da privacidade.
6. A AEPD regista que a proposta só diz respeito às actividades dos SIR na sua qualidade de interface entre companhias aéreas e agências de viagens. Não abrange a prestação de outros serviços informáticos tais como a hospedagem do sistema de reservas das companhias aéreas. Por conseguinte, os dados pessoais tratados neste contexto específico não beneficiam de algumas das salvaguardas previstas no código de conduta. No entanto, estão abrangidos pelo regime geral de protecção de dados previsto na Directiva 95/46/CE.

Enfoque do parecer

7. O parecer da AEPD trata em primeiro lugar do âmbito e das condições de aplicação da proposta em relação com a aplicação da Directiva 95/46/CE. Debruça-se em seguida sobre a substância, com a análise dos artigos da proposta relacionados com questões de protecção de dados. São identificados os aspectos positivos, e sugeridos alguns melhoramentos possíveis. É dada especial atenção às condições de execução destas disposições.
8. Por último, o parecer vai além das disposições concretas da proposta e debruça-se sobre outras implicações mais alargadas do tratamento dos dados dos passageiros pelos SIR, quer na sua qualidade de interface para as agências de viagem quer como prestadores de serviços informáticos. O acesso de países terceiros aos dados de passageiros na posse dos SIR são objecto de uma análise específica.

II. ÂMBITO E CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO

9. A proposta inclui disposições pormenorizadas sobre a protecção de dados pessoais. Estas disposições «especificam e complementam» as da Directiva 95/46/CE e não prejudicam o disposto na referida directiva ⁽¹⁾. Esta relação explícita entre os dois instrumentos é um elemento positivo.
10. No entanto, a AEPD regista que o âmbito de aplicação do código de conduta não é idêntico ao da Directiva 95/46/CE. Na verdade, o critério determinante para a aplicação do código de conduta é que o sistema *seja proposto para utilização ou utilizado* no território da UE ⁽²⁾. As disposições da directiva aplicam-se quando o responsável está estabelecido num Estado-Membro ou quando o responsável está estabelecido fora da UE mas *utiliza o equipamento* situado na UE ⁽³⁾.
11. Podem portanto ser considerados diversos cenários relativamente à aplicação do código de conduta e da directiva:
 - quando o SIR está estabelecido na UE, tanto o código de conduta como a directiva são aplicáveis, uma vez que se encontram preenchidos os critérios destes dois textos,
 - quando o SIR está estabelecido fora da UE, a oferta de serviços na UE e a utilização do equipamento na UE determinam a aplicação de ambos os instrumentos jurídicos.

Embora os critérios de aplicação do código de conduta e da directiva sejam diferentes, na prática, devem resultar na aplicação combinada dos dois instrumentos: a oferta de serviços de SIR na UE desencadeia a aplicação do código de conduta, e esta oferta de prestação de serviços realiza-se, na prática, através da utilização de equipamento (computadores) situado na UE, o que resulta na aplicação da directiva também.

⁽¹⁾ N.º 9 do artigo 11.º da proposta.

⁽²⁾ Artigo 1.º da proposta.

⁽³⁾ N.º 1, alíneas a) e c), do artigo 4.º da Directiva 95/46/CE.

12. Outra consequência do âmbito de aplicação lato do código de conduta e da directiva é o seu impacto nas companhias aéreas, que podem estar estabelecidas dentro ou fora da UE. As companhias aéreas estabelecidas fora da UE não estão, em princípio, sujeitas aos princípios da protecção de dados europeus, excepto quando *utilizam equipamento situado na UE* para processar dados pessoais (aplicação da directiva). Isto seria o caso, p. ex., se utilizarem um SIR estabelecido na UE na sua qualidade de «hospedeiro» de um serviço de reservas. Note-se ainda que os dados relacionados com os voos estavam sujeitos à legislação comunitária logo que são tratados por um SIR estabelecido na UE — ou que preste serviços dentro da UE (aplicação do código de conduta).

III. ANÁLISE DA PROPOSTA

Princípios básicos da protecção de dados

13. O artigo 11.º da proposta prevê uma lista de garantias relacionadas com o tratamento de dados pessoais, incluindo limitação da finalidade, necessidade dos dados, protecção específica de dados sensíveis, armamento limitado e direitos de acesso dos sujeitos dos dados.
14. O artigo 11.º especifica também, e bem, a qualidade dos SIR, que devem ser considerados responsáveis pelos dados no que se refere às reservas ou à emissão de bilhetes de produtos de transporte. Os sujeitos dos dados podem, por conseguinte, exercer os seus direitos não só relativamente às de agências de viagem mas também relativamente aos SIR, se for caso disso.
15. A obrigação de as companhias aéreas e intermediários participantes assegurarem a exactidão dos dados (embora não se limite aos dados pessoais), tal como previsto no artigo 9.º, constitui uma referência explícita à Directiva 95/46/CE, segundo a qual os dados pessoais devem ser exactos.
16. Registe-se que estas disposições da proposta estão de acordo com as observações feitas pelo Grupo do artigo 29.º na sua Recomendação n.º 1/98 ⁽⁴⁾. Estas disposições são tão bem-vindas quanto especificam algumas das disposições da Directiva 95/46/CE. Em particular, é feita referência ao período limitado de armazenamento *off-line* dos dados (72 horas) e à destruição da informação ao fim de três anos, com condições de acesso limitadas, associadas aos objectivos originais do tratamento (resolução de litígios sobre a facturação). A transparência do tratamento está também prevista, com a indicação pelo assinante das informações de contacto do vendedor do sistema e de informações sobre o exercício dos direitos de acesso.

⁽⁴⁾ Recomendação de 28 de Abril de 1998 sobre os sistemas informatizados de reserva das companhias aéreas, WP10.

17. Para além destes elementos já incluídos na proposta, esta última poderia ser completada em relação a três aspectos.

Dados sensíveis

18. Em primeiro lugar, no que se refere à possibilidade de os sujeitos dos dados consentirem no tratamento de dados sensíveis, deveria ser determinado explicitamente que este consentimento se deve basear em informação adequada. Embora a alínea h) do artigo 2.º da Directiva 95/46/CE implique que qualquer consentimento deve ser uma manifestação de vontade «livre, específica e informada», isto pode não se verificar sempre na prática. O n.º 3 do artigo 11.º deve, por conseguinte, ser completado como segue: «... tais dados apenas serão tratados se a pessoa em causa der o seu consentimento expresso e informado».

Medidas de segurança

19. Em segundo lugar, no que se refere às questões de segurança, presume-se que os princípios gerais da Directiva 95/46/CE são aplicáveis. A AEPD recomenda que estes princípios sejam completados através de obrigações mais directamente centradas nas particularidades dos dados pessoais tratados por SIR. Uma vez que um SIR pode agir não só como interface global para a companhias aéreas mas também como prestador de serviços ou «hospedeiro» para uma companhia aérea específica, a grande massa de dados tratados no âmbito destas duas funções deve ser claramente isolada utilizando «biombos» e outras medidas de segurança adequadas. A AEPD recomenda que tal seja aditado sob a forma de um número adicional ao artigo 11.º.
20. Por conseguinte, o artigo 11.º pode ser completado com um novo n.º 4, com a seguinte redacção: «Sempre que um SIR utilizar bases de dados em diferentes capacidades, como interface ou como hospedeiro para companhias aéreas, devem ser tomadas medidas técnicas e de organização destinadas a evitar a interligação entre as bases de dados e a assegurar que os dados pessoais só sejam acessíveis para os fins específicos para os quais foram recolhidos.»

Informação comercial

21. Em terceiro lugar, a AEPD congratula-se com as condições estipuladas no artigo 7.º e no n.º 5 do artigo 11.º para o tratamento dos dados numa perspectiva de análise de mercado. Estes dados só podem ser fornecidos pelo vendedor do sistema a terceiros num formato não identificável, quer se trate de organizações, de empresas ou de pessoas singulares. Embora o objectivo seja principalmente evitar a identificação de agências de viagens ⁽¹⁾, presume-se que a anonimização dos dados diz respeito a qualquer tipo de dados pessoais tratados no decurso de uma reserva o que inclui, por conseguinte, os dados pessoais dos clientes das agências de viagem. Isto deveria ser especificado na

proposta, completando do seguinte modo o n.º 5 do artigo 11.º: «A anonimização aplicar-se-á a todos os sujeitos de dados implicados no processo de reserva, incluindo o consumidor final.»

IV. EXECUÇÃO

22. Como consequência do âmbito de aplicação lato do regulamento, a competência da Comissão e das Autoridades de Protecção de Dados para assegurar o cumprimento por parte de todos os intervenientes é extensiva aos responsáveis pelos dados estabelecidos fora da UE. É essencial que a Comissão, mencionada explicitamente na proposta como responsável pela execução do código de conduta, disponha de meios eficazes para assegurar o cumprimento dos princípios de protecção de dados.
23. Para assegurar uma execução efectiva do código de conduta, deve ser assegurado o controlo e a rastreabilidade dos dados pessoais da rede de SIR. Os dados pessoais são, na realidade, transmitidos e consultados por diversos intervenientes, como companhias aéreas, agências de viagens, e são tratados por SIR em diversas capacidades, actuando ou não em nome das companhias aéreas.
24. Para além da necessidade de uma distinção clara entre as diversas actividades do SIR, um regime de fluxo de dados dentro do sistema parece ser um pré-requisito para se ter uma ideia clara da circulação de dados pessoais entre companhias aéreas, agências de viagens e SIR. Isto é essencial para avaliar as competências das diversas autoridades de execução (ATD e Comissão).
25. É tanto mais necessário quando se considera o facto de os SIR estarem interligados, e tendo em mente a complexidade da rede de SIR. No que se refere a dados pessoais que tenham sido introduzidos por uma companhia aérea ou uma agência de viagens, cliente de um SIR, deve estar bem claro, p. ex., em que medida é possível ter acesso ou tratar esses dados, noutra fase, através de um SIR diferente do original.
26. Segundo o artigo 12.º da proposta, a Comissão é competente para iniciar procedimentos em caso de infracções ao regulamento. As competências da Comissão incluem, por conseguinte, entre outras, o controlo do cumprimento dos princípios da protecção de dados incluídos no regulamento.
27. Ao exercer essas competências, o seu papel pode entrar em concorrência com as autoridades nacionais de protecção de dados, na medida em que as actividades de um SIR ou um vendedor de sistemas estejam abrangidas pelo âmbito de aplicação de legislação nacional sobre a protecção de dados. Neste caso, deve ser assegurado o estabelecimento de procedimentos coerentes e a colaboração mútua. O Grupo do artigo 29.º poderia constituir um fórum adequado para facilitar tal coordenação.

⁽¹⁾ Exposição de motivos. Ponto 5. Informações adicionais. Explicação pormenorizada da proposta.

28. Além disso, no exercício das suas competências, a Comissão tratará processos específicos, incluindo todos os elementos de uma hipotética infracção (p. ex., o acesso aos processos pelas partes interessadas é objecto do artigo 15.º da proposta). Inevitavelmente, serão incluídos nesses processos dados pessoais, o que implica as competências da AEPD para controlar o seu tratamento, como parte das suas tarefas relativamente às Instituições comunitárias nos termos do Regulamento (CE) n.º 45/2001, como se passa com todos os outros casos em que a Comissão actua como responsável pelos dados.

V. ACESSO DE PAÍSES TERCEIROS AOS DADOS DOS PASSAGEIROS

29. O acesso de países terceiros aos dados dos passageiros levou à celebração de acordos específicos entre a União Europeia e esses países terceiros e, em especial, um acordo celebrado entre a UE e o Canadá em Julho de 2005 e entre a UE e os Estados Unidos em Julho de 2007. Nos termos destes acordos, os dados relativos ao PNR comunicados às autoridades estrangeiras pelas companhias aéreas devem cumprir condições específicas relacionadas com a protecção de dados.

30. O papel dos SIR neste contexto seria diferente, consoante a sua qualidade de hospedeiro ou de interface com a companhias aéreas.

SIR como hospedeiro para as companhias aéreas

31. Como atrás referido, as companhias aéreas que não fazem a gestão do seu próprio sistema de reservas costumam subcontratar essa gestão a terceiros, podendo tratar-se de um SIR. O SIR não actua aqui na sua qualidade de interface para as agências de viagens, mas como prestador de serviços para a companhia aérea. Na sua capacidade de «hospedeiro», o SIR pode comunicar informações relativas ao PNR às autoridades de um país terceiro.

32. Segundo a Comissão ⁽¹⁾, esta actividade do SIR, esta actividade do SIR não é abrangida pelo âmbito de aplicação do regulamento e, por conseguinte, as suas obrigações em relação a terceiros não são violadas nestas circunstâncias. No entanto, os princípios gerais de protecção de dados da Directiva 95/46/CE continuam a ser aplicáveis, bem como os da Convenção n.º 108 do Conselho da Europa, no que diz respeito às condições de transferência para países terceiros.

33. A AEPD considera que as entidades que prestam tais serviços informáticos são responsáveis pelo serviço que oferecem e pela transferência subsequente dos dados para terceiros. Neste sentido, deviam ser considerados co-responsáveis com as companhias aéreas interessadas no que se refere ao serviço prestado. Isto implica que a transferência dos dados dos passageiros por um prestador de serviços — quer se trate de um SIR ou de outro prestador de serviços informáticos — para um país terceiro deve cumprir as condições de qualquer acordo internacional celebrado com esse país.

34. As obrigações podem incluir a resolução de questões práticas, tais como as modalidades da transferência de dados e a transição de «exportação» para «importação», o que implica que o serviço informático controla as condições de transferência e a qualidade dos dados transferidos. As obrigações de transparência devem ser também tomadas na devida conta, em concertação com as companhias aéreas e na medida em que os serviços de reservas das companhias aéreas são efectivamente desempenhados pelo serviço informático. O sujeito dos dados deve também dispor de possibilidade de recurso contra o SIR relativamente ao tratamento dos dados que é efectuado por este no contexto da transferência dos dados para terceiros.

SIR actuando como interface

35. Independentemente da situação em que o SIR actua na sua capacidade de prestador de serviços e tem de tomar em consideração os acordos internacionais celebrados entre a UE e países terceiros, deve também ser analisado o caso em que o SIR actua na sua qualidade de interface: neste caso, qualquer pedido de obtenção de dados pessoais proveniente de terceiros é abrangido pelas condições do regulamento e, em princípio, a transferência não deve ser permitida. Na verdade, nos termos do n.º 4 do artigo 11.º da proposta, o acesso aos dados do SIR só é permitido para efeitos de litígios sobre a facturação. Importa que esta disposição seja aplicável independentemente da situação do SIR (quer este esteja situado na UE quer nos Estados Unidos) desde que sejam oferecidos serviços para utilização no território da Comunidade.

VI. CONCLUSÃO

36. A AEPD congratula-se com a inclusão na proposta de princípios de protecção dos dados que especificam as disposições da Directiva 95/46/CE. Estas disposições aumentam a segurança jurídica e podem ser complementadas, com utilidade, por salvaguardas adicionais em três pontos: assegurar o pleno consentimento informado dos sujeitos dos dados ao tratamento de dados sensíveis; facultar medidas de segurança que tomem em consideração os diversos serviços prestados pelos SIR e a protecção de informações relacionadas com a comercialização (ver pontos 18-21 do presente parecer).

37. No que se refere ao âmbito de aplicação da proposta, os critérios que a tornam aplicável aos SIR estabelecidos em países terceiros suscitam a questão da sua aplicação prática, de uma forma coerente com a aplicação da *lex generalis*, ou seja, da Directiva 95/46/CE (ver pontos 9-12).

38. Para assegurar a implementação efectiva da proposta, a AEPD considera que é necessário alcançar uma visão clara e global de toda a problemática dos SIR, tomando em consideração a complexidade da rede de SIR e as condições de acesso por terceiros aos dados pessoais tratados pelos SIR.

⁽¹⁾ Decisão C(2005) 652/1 sobre a compatibilidade do acesso dos EUA ao Código de Registo da Reserva (PNR) com o Regulamento (CEE) n.º 2299/89 relativo a um código de conduta para os sistemas informatizados de reserva.

39. Mesmo se estas questões vão para além das disposições concretas da proposta, é no entanto essencial colocar a questão do SIR no seu contexto global e estar ciente das suas implicações e dos desafios suscitados pelo tratamento de uma tão grande quantidade de dados pessoais, alguns muito sensíveis, numa rede global acessível, na prática, às autoridades de países terceiros.
40. É por conseguinte decisivo que se garanta o cumprimento efectivo, não só no que se refere aos aspectos da proposta relativos à concorrência como também aos princípios da protecção de dados, por parte das autoridades competentes

em matéria de execução, ou seja, a Comissão, tal como previsto na proposta, e pelas Autoridades de Protecção de Dados (ver pontos 22-35).

Feito em Bruxelas, em 11 de Abril de 2008.

Peter HUSTINX

Autoridade Europeia para a Protecção de Dados
